



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 14 lutego 2024 r.

Pozycja 11

## POSTANOWIENIE

z dnia 29 listopada 2023 r.

Sygn. akt P 7/18

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący  
Mariusz Muszyński  
Krystyna Pawłowicz  
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca  
Wojciech Sych,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 listopada 2023 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Płocku, czy:

- 1) art. 60 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2017 r. poz. 2336, ze zm.) w zakresie, w jakim statuuje nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania z kierownikami komórek organizacyjnych i ich zastępcami w oddziałach regionalnych i placówkach terenowych,
- 2) art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 50) w zakresie, w jakim stanowi, że stosunki pracy pracowników zatrudnionych w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach, o których mowa w art. 60 ustawy powołanej w punkcie 1 tj. kierowników komórek organizacyjnych w oddziałach regionalnych i placówkach terenowych, w brzmieniu nadanym tą ustawą, stały się stosunkami pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, ze zm.),
- 3) art. 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. poz. 2043) w zakresie, w jakim stanowi, że stosunki pracy pracowników zatrudnionych w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach zastępców kierowników komórek organizacyjnych w oddziałach regionalnych i placówkach, w brzmieniu nadanym tą ustawą, stały się stosunkami pracy na podstawie powołania w rozumieniu ustawy kodeks pracy – są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Postanowieniem z 15 maja 2018 r., sygn. akt IV P 282/17, Sąd Rejonowy w Płocku zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 60 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2017 r. poz. 2336, ze zm.; dalej u.s.r.) w zakresie, w jakim statuuje nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania z kierownikami komórek organizacyjnych i ich zastępcami w oddziałach regionalnych i placówkach terenowych, art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 50; dalej ustawa zmieniająca z 2015 r.) w zakresie, w jakim stanowi, że stosunki pracy pracowników zatrudnionych w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach, o których mowa w art. 60 ust. 1 u.s.r., tj. kierowników komórek organizacyjnych w oddziałach regionalnych i placówkach terenowych, w brzmieniu nadanym tą ustawą, stały się stosunkami pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, ze zm.; dalej: kodeks pracy) oraz art. 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 2043; dalej: ustawa zmieniająca z 2016 r.) w zakresie, w jakim stanowi, że stosunki pracy pracowników zatrudnionych w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach zastępców kierowników komórek organizacyjnych w oddziałach regionalnych i placówkach, w brzmieniu nadanym tą ustawą, stały się stosunkami pracy na podstawie powołania w rozumieniu kodeksu pracy, są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 24 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało postawione w związku z następującym stanem faktycznym. Powódka od 1993 r. była zatrudniona w Placówce Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, a od 1 stycznia 2010 r. powierzono jej stanowisko kierownika Wydziału Ubezpieczeń. 2 stycznia 2017 r. powódce wręczono pisemne oświadczenie złożone na podstawie art. 60 ust. 1 u.s.r. informujące, że jej stosunek pracy zawarty z KRUS jest stosunkiem pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów kodeksu pracy. W wyniku tego zawiadomienia nie zmienił się jej zakres czynności i obowiązków pracowniczych. 14 lipca 2017 r. powódce został wręczony akt odwołania ze stanowiska kierownika Wydziału w Wydziale Ubezpieczeń Społecznych w KRUS ze wskazaniem, że odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę z zachowaniem okresu wypowiedzenia. Powódka złożyła do Sądu Rejonowego w Płocku pozew przeciwko pracodawcy o uznanie za bezskuteczne odwołania jej ze stanowiska kierownika Wydziału Ubezpieczeń w KRUS i przywrócenie jej do pracy na poprzednich warunkach pracy i płacy, ewentualnie o zasądzenie od KRUS odszkodowania w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia wraz z ustawowymi odsetkami od dnia doręczenia pozwu.

1.2. W uzasadnieniu pytający sąd wskazał, że przekształcenie umownego stosunku pracy łączącego powódkę z KRUS w stosunek pracy z powołania nastąpiło *ex lege*, na podstawie art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. w związku z art. 3 ustawy zmieniającej z 2016 r., czemu pozwany dał wyraz, składając powódce stosowne oświadczenie na piśmie. Powódce nie doręczono powołania, lecz deklaratywne oświadczenie o przekształceniu stosunku pracy. W ocenie pytającego sądu wprowadzenie przekształcenia z mocy prawa umownego stosunku pracy w stosunek pracy z powołania nie opiera się na zasadach zaufania obywatela do państwa i prawa oraz pewności prawa. Zdaniem pytającego sądu, art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. narusza kryteria po-

prawnej legislacji poprzez dowolność, niespójność i niekonsekwencje wprowadzonych w życie rozwiązań prawnych. Nadto nowelizacja u.s.r. została oderwana od potrzeby poszanowania zasad konstytucyjnych, w tym także zasady poczucia bezpieczeństwa prawnego. Poza tym wprowadzenie przekształcenia z mocy prawa umownego stosunku pracy w stosunek pracy z powołania nie opiera się na ważnych powodach. Ustawodawca niezasadnie dokonał zrównania sytuacji prawnej kierowników komórek organizacyjnych i ich zastępców w oddziałach regionalnych i placówkach terenowych z sytuacją prawną kierowników jednostek organizacyjnych i ich zastępców oraz kierowników komórek organizacyjnych w centrali, stanowiąc, że stosunek pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach ulegnie przekształceniu z mocy prawa ze stosunku umownego na stosunek pracy w oparciu o powołanie, ze względu na to, że zakres obowiązków na poszczególnych stanowiskach objętych kwestionowanym przepisem jest różny. Zdaniem pytającego sądu, ustawodawca na mocy art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. zrównał sytuację prawną pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych różnego szczebla, prowadząc do wykreowania nierówności wobec prawa. W tej sytuacji niekorzystne dla pracowników konsekwencje przekształcenia stosunku pracy z mocy prawa z umownego na stosunek pracy z powołania dotknęły w równym stopniu wyższe kadry kierownicze centrali i oddziałów terenowych oraz niższe kadry kierownicze placówek regionalnych, podczas gdy pracownicy zatrudnieni na tych stanowiskach mają nieporównywalnie różne prawa, obowiązki, zakres kompetencji, wynagrodzenie i prestiż wynikający z zajmowanego stanowiska. Zdaniem sądu pytającego, z uzasadnienia kwestionowanych zmian u.s.r. nie wynika, jakimi racjonalnymi argumentami ustawodawca uzasadnia celowość tych zmian, ograniczając uprawnienia pracownicze pracowników KRUS wymienionych w art. 60 ust. 1 u.s.r. Nadto ustawodawca wprowadził zmiany w kwestionowanych regulacjach z mocy prawa, bez wprowadzenia okresu przejściowego, a pracownicy zostali niejako „zaskoczeni” nowym, niekorzystnym dla nich stanem prawnym.

Pytający sąd wyjaśnił także, że rozstrzygnięcie zadanego pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny ma wpływ na wynik sprawy, gdyż zależy od niego ustalenie, które przepisy będą stanowić podstawę prawną przyszłego rozstrzygnięcia, czy te, których dotyczy pytanie prawne, czy w razie uznania ich za niekonstytucyjne, odpowiednie przepisy kodeksu pracy, w tym art. 30 § 4 kodeksu pracy, który obliguje pracodawcę do wskazania przyczyny wypowiedzenia.

2. W piśmie z 31 lipca 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 24 września 2018 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) zajął stanowisko w sprawie. W jego ocenie, postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W ocenie Prokuratora, przekształcenie stosunku pracy powódki z umownego w stosunek pracy z powołania nastąpiło w oparciu o art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. i art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r., a nie, jak przekonuje sąd pytający, art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. w związku z art. 3 ustawy zmieniającej z 2016 r. Zdaniem Prokuratora, zagadnieniem prawnie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem *meriti* nie może być zgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 24 Konstytucji art. 3 ustawy zmieniającej z 2016 r. w zaskarżonym zakresie, ponieważ ewentualne wyłączenie tego przepisu z porządku prawnego na skutek eliminatywnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie będzie miało żadnego wpływu na wynik postępowania przed sądem pytającym. Prokurator wskazał, że skoro powódka w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2015 r. pełniła funkcję kierownika komórki organiza-

cyjnej w placówce terenowej KRUS, to zagadnieniem prawnie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem *meriti* może być jedynie zgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 24 Konstytucji art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. w związku z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. w zakresie, w jakim przepisy te obejmują owych kierowników komórek organizacyjnych w placówkach terenowych KRUS. W ocenie Prokuratora, argumentacja pytającego sądu, mająca wskazywać na niekonstytucyjność zaskarżonych regulacji, w przeważającej części sprowadza się do wykazania, iż stosunek pracy z osobą pełniącą funkcję kierownika komórki organizacyjnej w placówce terenowej KRUS, zważywszy na niewielki zakres przewidzianych na tym stanowisku obowiązków i uprawnień w porównaniu z szerokimi obowiązkami i uprawnieniami (także „o charakterze władczym”) osoby pełniącej podobną funkcję kierowniczą, tyle że w oddziale regionalnym KRUS albo w centrali KRUS, nie powinien być nawiązywany z powołania. Zdaniem Prokuratora, analiza zarzutów sformułowanych pod adresem art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. w związku z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą kierowników komórek organizacyjnych w placówkach terenowych KRUS, prowadzi do wniosku, iż dla pytającego sądu rzeczywistego problemu konstytucyjnego nie stanowi przekształcenie *ex lege* stosunku pracy powódki z umownego w stosunek pracy z powołania, lecz *per se* dopuszczalność nawiązania stosunku pracy z powołania z osobami pełniącymi funkcje kierowników komórek organizacyjnych w placówkach terenowych KRUS, czyli z osobami pełniącymi funkcje kierownicze w jednostkach będących – w porównaniu z centralą KRUS oraz z oddziałami regionalnymi KRUS – w strukturze organizacyjnej KRUS jednostkami o najmniejszych kompetencjach, w których kierowanie komórkami organizacyjnymi sprowadza się jedynie do koordynowania i organizowania pracy pewnego zespołu pracowników. Zatem pytający sąd w istocie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o przeprowadzenie kontroli zgodności art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. w związku z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. w zakresie, w jakim przepisy te przewidują, że nawiązanie stosunku pracy z kierownikami komórek organizacyjnych w placówkach terenowych KRUS następuje na podstawie powołania. Prokurator wskazał, że ocena tego, czy stosunek pracy na stanowisku kierownika komórki organizacyjnej w placówce terenowej KRUS powinien być nawiązany, jak przekonuje pytający sąd, nie z powołania, lecz na podstawie umowy o pracę, pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny nie może oceniać celowości i trafności rozwiązań ustawodawczych, a w pytaniu prawnym chodzi wyłącznie o ocenę celu i trafności wprowadzenia jako zasady nawiązywania stosunku pracy na konkretnym stanowisku kierowniczym na podstawie powołania.

4. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

Sąd Rejonowy w Płocku (dalej: pytający sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 60 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2017 r. poz. 2336, ze zm.; dalej: u.s.r.) w zakresie, w jakim statuuje nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania z kierownikami komórek organizacyjnych i ich zastępcami w oddziałach regionalnych i placówkach terenowych, art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 50; dalej: ustawa zmieniająca z 2015 r.) w zakresie, w jakim stanowi, że stosunki pracy pracowników zatrudnionych w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach, o których mowa w art. 60 ust. 1



u.s.r., tj. kierowników komórek organizacyjnych w oddziałach regionalnych placówkach terenowych, w brzmieniu nadanym tą ustawą, stały się stosunkami pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, ze zm.; dalej: kodeks pracy) oraz art. 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 2043; dalej: ustawa zmieniająca z 2016 r.) w zakresie, w jakim stanowi, że stosunki pracy pracowników zatrudnionych w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach zastępców kierowników komórek organizacyjnych w oddziałach regionalnych i placówkach, w brzmieniu nadanym tą ustawą, stały się stosunkami pracy na podstawie powołania w rozumieniu kodeksu pracy, są zgodne z Konstytucją.

Jako wzorce kontroli pytający sąd wskazał art. 2 Konstytucji, formułujący zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadę sprawiedliwości społecznej, art. 32 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika zasada równego traktowania, oraz art. 24 Konstytucji, zawierający zasadę ochrony pracy.

## 2. Ocena dopuszczalności wydania wyroku w sprawie.

2.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może postawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wyjaśniał znaczenie przesłanek dopuszczalności pytania prawnego. Dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej.

2.2. Przesłanka podmiotowa – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji, czyli państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielny i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona, bo z pytaniem prawnym wystąpił Sąd Rejonowy w Płocku.

2.3. Przesłanka przedmiotowa – przedmiotem pytania prawnego może być każdy akt normatywny (przepis prawny), a zatem akt ustanawiający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68). Postępowanie powinno dotyczyć badania zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, przy czym jako wzorzec kontroli powinien być wskazany akt normatywny mający wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa niż akt normatywny poddawany kontroli w toku procedury rozpoznawania pytania prawnego podczas rozstrzygania sprawy (por. postanowienie TK z 21 października 2015 r., sygn. P 101/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 156). W niniejszej sprawie została spełniona przesłanka przedmiotowa, pytanie prawne dotyczy bowiem przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i ustaw zmieniających tę ustawę, a jako wzorce powołano przepisy Konstytucji, a więc aktu mającego wyższą rangę w hierarchii źródeł prawa.

2.4. Przesłanka funkcjonalna wskazuje na związek między pytaniem prawnym a sprawą toczącą się przed sądem. Pytanie prawne może być więc podniesione na tle konkretnej sprawy, a jego przedmiotem może być wyłącznie przepis prawa, który ma bezpośredni związek z toczącym się postępowaniem (por. postanowienie TK z 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195). To znaczy, że między orzeczeniem Trybunału Kon-

stytucyjnego (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola wszczynana w trybie pytania prawnego jest powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że sens przesłanki funkcjonalnej wystąpienia z pytaniem prawnym wyraża zależność rozstrzygnięcia toczącej się przed sądem pytającym sprawy od treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wydanego w trybie kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego musi zatem wywierać bezpośredni wpływ na treść rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, na podstawie której postawiono pytanie prawne (por. zamiast wielu postanowień z 27 października 2022 r., sygn. P 5/21, OTK ZU A/2022, poz. 66). Nadto w drodze pytań prawnych mogą podlegać ocenie Trybunału „te regulacje prawne, które będą wykorzystane (stosowane) w trakcie postępowania sądowego i które mogą doprowadzić organ sądowy do wydania na ich podstawie aktu stosowania prawa. Odpowiedź na pytanie prawne powinna być sądowi niezbędna do prawidłowego rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy, a owa zależność powinna być wskazana i uzasadniona przez sąd. Tym samym pytający sąd musi dokładnie uargumentować, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez Trybunał (wyrok TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79; postanowienie TK z 19 października 2011 r., sygn. P 42/10, OTK ZU nr 8/A/2011 poz. 92).

3. Ze stanu faktycznego niniejszej sprawy wynika, że stosunek pracy łączący powódkę z KRUS uległ przekształceniu z mocy prawa 11 stycznia 2016 r., na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. Tymczasem pytający sąd w treści uzasadnienia pytania prawnego wskazywał najpierw, że stosunek pracy powódki z momentem doręczenia 2 stycznia 2017 r. oświadczenia KRUS przekształcił się z umownego w stosunek pracy z powołania, a następnie stwierdził, że powódce nie doręczono powołania, lecz deklaratywne oświadczenie o przekształceniu stosunku pracy. Następnie pytający sąd uznał, że art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. w związku z art. 3 ustawy zmieniającej z 2016 r. stanowił podstawę prawną przekształcenia umownego stosunku pracy łączącego powódkę z KRUS w stosunek pracy z powołania.

Zdaniem Trybunału, wskazana przez pytający sąd podstawa przekształcenia stosunku pracy powódki z umownego w stosunek pracy z powołania jest błędna. Powódka była zatrudniona u pozwanego na stanowisku kierownika komórki organizacyjnej w placówce terenowej KRUS. Zgodnie więc z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. stosunek pracy powódki jako osoby zatrudnionej w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2015 r., a więc 11 stycznia 2016 r., na stanowisku kierownika komórki organizacyjnej w oddziale terenowym stał się stosunkiem pracy na podstawie powołania. W sprawie powódki nie ma więc zastosowania art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. w związku z art. 3 ustawy zmieniającej z 2016 r., który dotyczy przekształcenia stosunku pracy pracowników zatrudnionych w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach zastępców kierowników komórek organizacyjnych w oddziałach regionalnych i placówkach terenowych w stosunek pracy na podstawie powołania. Nie stanowi też podstawy przekształcenia stosunku pracy powódki w stosunek pracy z powołania samodzielnie art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. Przepis ten dopiero 11 stycznia 2016 r. wprowadzał zasadę, że kierownicy komórek organizacyjnych są zatrudniani na podstawie powołania. Przepis ten nie mógł więc mieć zastosowania do przekształcenia umownego stosunku pracy powódki w stosunek pracy z powołania, bo miał zastosowanie do osób zatrudnianych dopiero od 11 stycznia 2016 r. Zresztą gdyby było inaczej, ustawodawca, chcąc zmienić podstawę stosunku pracy powódki, a więc osoby już zatrudnionej 11 stycznia 2016 r. na podstawie umowy o pracę, nie musiałby wprowadzać przepisu przejściowego wskazującego na to, że stosunek pracy takiej osoby w konkretnym dniu ulega przekształceniu w stosunek pracy z powołania. Wobec tego

przepisem, który ma zastosowanie w sprawie, jest przepis art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r., ponieważ na jego podstawie stosunek pracy powódki uległ przekształceniu w stosunek pracy z powołania, i to on będzie miał bezpośredni związek z toczącym się przed pytającym sądem postępowaniem.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że przesłanka funkcjonalna została spełniona jedynie w zakresie pytania sądu o zgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 24 Konstytucji przepisu art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r., gdyż to ten przepis znajduje zastosowanie w sprawie rozpoznawanej przed pytającym sądem.

4. Zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), pytanie prawne zawiera: wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie oraz oznaczenie sprawy, wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny, określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało zadane.

W ocenie Trybunału postawione w niniejszej sprawie pytanie prawne w zakresie dotyczącym art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. nie spełnia wymogów określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK. Zgodnie ze wskazanym przepisem pytający sąd w pytaniu prawnym, oprócz zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, powinien przedstawić również uzasadnienie tego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. W uzasadnieniu tym powinna zostać wskazana szczegółowa i precyzyjna argumentacja za obaleniem domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji (zob. postanowienie TK z 13 grudnia 2017 r., sygn. P 5/17, OTK ZU A/2017, poz. 83). Przekonanie pytającego sądu o niekonstytucyjności określonych przepisów czy instytucji prawnych wymaga wnikliwego uzasadnienia w odniesieniu do każdego z zaskarżonych przepisów i wszystkich wzorców kontroli, na które ten sąd się powołuje. Podobnie jak w wypadku każdego postępowania dowodowego, wymóg ten jest nakazem odpowiedniego uzasadnienia stawianych zarzutów i ciężar tego dowodu spoczywa na pytającym sądzie. Trybunał podkreśla, „że przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Należy także przypomnieć, że to na pytającym sądzie spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności przedmiotu zaskarżenia z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi i Trybunał nie może go w tym zakresie zastępować (zob. postanowienie z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101).

W niniejszej sprawie pytający sąd ograniczył się do uzasadnienia niezgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji jedynie art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. i art. 3 ustawy zmieniającej z 2016 r., które to przepisy nie znajdują bezpośredniego zastosowania w sprawie rozpoznawanej przez pytający sąd. Natomiast w uzasadnieniu pytania prawnego brak jest uzasadnienia zarzutu niezgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r., co do którego spełniona została przesłanka funkcjonalna. W odniesieniu do art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. pytający sąd nie przedstawił żadnej argumentacji na rzecz niezgodności tego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli. Z kolei w zakresie niezgodności wskazanych w *petitum* przepisów z art. 24 Konstytucji, pytający sąd poczynił tylko ogólne rozważania dotyczące tego wzorca kontroli, nie przywołując w tym zakresie, w odniesieniu do kon-

kretniej sprawy, merytorycznych argumentów wskazujących na niezgodność tego wzorca kontroli z zaskarżonymi regulacjami. W zakresie naruszenia art. 24 Konstytucji pytający sąd w zasadzie ograniczył się do przedstawienia wątpliwości co do celowości i trafności wprowadzenia zmian w zakresie podstawy nawiązania stosunku pracy z kierownikami komórek organizacyjnych w placówkach terenowych KRUS, co pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 15 września 2009 r., sygn. P 33/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 123).

Biorąc powyższe pod uwagę, należało stwierdzić, że w niniejszej sprawie wydanie wyroku było niedopuszczalne, dlatego postępowanie należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. akt P 7/18

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia z dnia 29 listopada 2023 r. o sygn. P 7/18.

**1.** Trybunał Konstytucyjny postanowieniem o sygn. P 7/18 umorzył postępowanie. Choć w uzasadnieniu postanowienia w sposób formalny omówił przesłanki dopuszczalności pytania prawnego, to zamiast dokonać weryfikacji spełnienia konstytucyjnych warunków tej instytucji, ocenił działanie sądu zadającego pytanie prawne i podniósł, że sąd ten błędnie ustalił podstawę prawną przekształcenia stosunku pracy powódki. Trybunał zatem zamiast wypełnić swoje kompetencje jako organu dokonującego hierarchicznej kontroli prawa, wszedł w rolę sądu pytającego i zajął się stanem faktycznym w sprawie. Próbował poprawić sąd, przez co wyszedł poza granice swojej właściwości.

Owszem, w przypadku pytań prawnych Trybunał Konstytucyjny musi sprawdzić, czy pytanie jest zadane przez sąd, czy jego przedmiotem jest norma prawna, która ma być zastosowana w sprawie i czy od odpowiedzi Trybunału będzie zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Jednakże dokonanie powyższej weryfikacji musi przebiegać w ramach przedmiotu zaskarżenia. Skoro sąd pytający powziął wątpliwość co do zgodności z Konstytucją określonych norm prawnych, które chciał zastosować w sprawie, to Trybunał nie mógł umorzyć postępowania z tego względu, że uważał, że dane normy nie mogły być zastosowane, a sąd dokonał błędnych ustaleń.

Jedyną możliwością, dla stwierdzenia braku istnienia przesłanek do merytorycznego rozstrzygnięcia pytania prawnego w tym aspekcie było wykazanie, że odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego nie będzie miała wpływu na rozstrzygnięcie toczące się przed sądem pytającym. A tego kontekstu Trybunał nie wyjaśnił. Skoro sąd chciał zastosować w sprawie określoną normę, Trybunał Konstytucyjny nie mógł uznać, że sąd działał w tym zakresie w błędzie, bo to nie podlega weryfikacji Trybunału. Odmowa oceny konstytucyjności określonych norm prawnych powinna mieć inną argumentację.

**2.** Niezależnie od powyższego, w ramach swojego wywodu Trybunał Konstytucyjny znalazł normę, która w jego ocenie, spełniała przesłanki pytania prawnego, w tym przesłankę



funkcjonalną. Zamiast więc dokonać analizy jej zgodności ze wskazanymi przez inicjatora postępowania wzorcami kontroli, Trybunał zastosował mocno nadużywaną w trybunalskim orzecznictwie formułę, że pytanie prawne nie spełniało wymogów określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393). Wskazany przepis stanowi, że pytanie prawne zawiera, „*sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie*”.

Wyjaśniając niespełnienie wymogu formalnego z cytowanej wyżej regulacji, Trybunał stwierdził, że w uzasadnieniu powinna zostać wskazana szczegółowa i precyzyjna argumentacja za obaleniem domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Jest to twierdzenie nieprawdziwe i orzeczniczo niebezpieczne, bo dąży do zwolnienia Trybunału Konstytucyjnego z obowiązku wszechstronnego zbadania sprawy i uczynienia z tego organu swoistym bezwolnym notariuszem, który w oparciu o przedstawione na piśmie treści orzeka o zgodności lub niezgodności z Konstytucją. Nawet jeśli Trybunał miał wątpliwości, co do intencji sądu pytającego powinien był zarządzić rozprawę i wyjaśnić niejasności powstałe w toku rozpoznawania sprawy, a nie (używając biblijnego sformułowania) „umyć od niej ręce”.

**3.** Analiza 33-stronicowego pytania prawnego wraz z uzasadnieniem, nie pozwala na uznanie, że nie spełniało ono wymogów ustawowych, gdyż nie powoływało argumentów lub dowodów na poparcie niekonstytucyjności. Z przedstawionej argumentacji, nawet jedynie w oparciu o tekst analizowanego pytania prawnego w sprawie o sygn. P 7/18, Trybunał Konstytucyjny, mógł – wykorzystując swoje narzędzia orzecznicze – dokonać merytorycznej oceny w sprawie i wydać wyrok.

Tymczasem Trybunał zbyt pochopnie umorzył postępowanie i pozostawił nierozwiązanym dość istotny problem konstytucyjny dotyczący stosunków pracy i możliwości ingerencji w te stosunki z mocy prawa w oparciu o reguły intertemporalne.

Takie działanie Trybunału Konstytucyjnego nie sprzyja budowaniu zasady zaufania do państwa i jego organów, wobec tego uznałem za konieczne złożenie zdania odrębnego i wskazanie nieprawidłowości w działaniu TK.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Wojciecha Sycha  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. akt P 7/18

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) składam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2023 r., sygn. P 7/18. Uważam, że Trybunał niezasadnie umorzył w całości postępowanie w niniejszej sprawie.

1. Sąd Rejonowy w Płocku (dalej: sąd pytający) zakwestionował w pytaniu prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zgodność z Konstytucją art. 60 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2017 r. poz. 2336, ze zm.; dalej: u.s.r.) oraz dwóch przepisów ustaw zmieniających ten przepis, tj. art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników

oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 50; dalej: ustawa zmieniająca z 2015 r.) oraz art. 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. poz. 2043; dalej: ustawa zmieniająca z 2016 r.). Problem konstytucyjny postawiony w pytaniu prawnym dotyczył tego, czy przekształcenie z mocy prawa – na podstawie ustawy zmieniającej z 2015 r. i ustawy zmieniającej z 2016 r. – stosunków pracy pracowników zatrudnionych na stanowiskach, o których mowa w art. 60 ust. 1 u.s.r., tj. kierowników komórek organizacyjnych w placówkach terenowych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) oraz ich zastępców, w stosunki pracy na podstawie powołania nie narusza zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady równości i zasady ochrony pracy.

2. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu, do którego składam niniejsze zdanie odrębne, umorzył postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W uzasadnieniu wskazał, że w odniesieniu do art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. oraz art. 3 ustawy zmieniającej z 2016 r. pytanie prawne nie spełniło przesłanki funkcjonalnej, w odniesieniu zaś do art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. sąd pytający nie uzasadnił zarzutu niezgodności z Konstytucją.

3. Zgadzam się z konkluzją, że art. 3 ustawy zmieniającej z 2016 r. w związku z art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. nie był zastosowany w sprawie będącej kanwą pytania prawnego i w tym zakresie postępowanie należało umorzyć ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej. Zgadzam się także, że w sprawie nie był zastosowany art. 60 ust. 4 u.s.r., który dotyczył osób zatrudnianych po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2015 r.

Nie zgadzam się natomiast z umorzeniem postępowania w pozostałym zakresie, które Trybunał uargumentował brakiem uzasadnienia przez sąd pytający zarzutu niezgodności art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. ze wskazanymi w pytaniu prawnym wzorcami kontroli. Trybunał wskazał, że „pytający sąd ograniczył się do uzasadnienia niezgodności (...) jedynie art. 60 ust. 1 i 4 u.s.r. i art. 3 ustawy zmieniającej z 2016 r., które to przepisy nie znajdują bezpośredniego zastosowania w sprawie (...)”, w odniesieniu zaś do art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r., co do którego została spełniona przesłanka funkcjonalna, „pytający sąd nie przedstawił żadnej argumentacji na rzecz niezgodności tego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli” (pkt 4, II cz. uzasadnienia).

Nie zgadzam się z tym stwierdzeniem. W niniejszej sprawie sąd pytający nie zakwestionował wymienionych w *petitum* pytania prawnego przepisów wprost, lecz zakresowo, wywodząc z nich określoną normę. Do jej rekonstrukcji konieczne jest związkowe ujęcie art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. i art. 60 ust. 1 u.s.r., do którego ten pierwszy przepis odsyła wprost w swojej treści. Art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. stanowi bowiem, że „[s]tosunki pracy pracowników zatrudnionych w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy na stanowiskach, o których mowa w art. 59 ust. 4 i art. 60 ust. 1 [u.s.r.] (...) – w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stają się stosunkami pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (...)”. Nawet jeśli sąd pytający w *petitum* pytania prawnego nie wskazał tych przepisów związkowo, to mając na względzie treść *petitum* (zakresowe ujęcie przedmiotu kontroli) i uzasadnienie pytania prawnego oraz stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał, w granicach swoich kompetencji, nie wykraczając poza zakres pytania prawnego, powinien poddać merytorycznej kontroli zgodność art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. w związku z art. 60 ust. 1 u.s.r. z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 24 Konstytucji. Związkowe ujęcie przedmiotu kontroli dezaktualizuje bowiem argument Trybunału o braku uzasadnienia zarzutów, gdyż sąd pytający przedstawił obszerną argumentację w zakresie niezgodności art. 60 ust. 1 u.s.r. z powołanymi wzorcami kontroli. Wzorce te szczegółowo omówił i adekwatnie odniósł do sformułowanych

zarzutów. Mam świadomość, że w treści uzasadnienia pytania prawnego, analizując zakwestionowane przepisy z perspektywy poszczególnych wzorców kontroli, sąd pytający literalnie nie powołał art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2015 r. Mając jednak na uwadze, że kontroli trybunalskiej poddana została norma, której treść wynika nie tylko z tego przepisu, uważam iż uzasadnienie zaprezentowane przez sąd pytający jest wystarczające z punktu widzenia wymogów formalnych określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK. Obligowało to Trybunał do merytorycznego odniesienia się do zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym, zwłaszcza że sąd pytający od 15 maja 2018 r. czeka na rozstrzygnięcie Trybunału, a postępowanie w zawisłej przed nim sprawie, w związku z którą zadał pytanie prawne, dotyczącej zasadności rozwiązania stosunku pracy, pozostaje od tamtego czasu zawieszona.

4. Chciałbym jednocześnie podkreślić, że nie przesądzam w tym miejscu kierunku potencjalnego merytorycznego rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Uważam natomiast, że pytanie prawne, w zakresie wskazanym przeze mnie powyżej, powinno zostać poddane merytorycznej ocenie Trybunału. Ze względu na to, że Trybunał w całości umorzył postępowanie w niniejszej sprawie, za konieczne uznałem złożenie zdania odrębnego.